

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Pemerintah merupakan penggerak sekaligus pengelola bagi suatu negara. Pemerintah kini menghadapi reformasi yaitu mengenai manajemen pemerintahan. Reformasi pemerintahan ini merupakan suatu paradigma perubahan yang lebih adil dan memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat ini erat kaitannya dengan otonomi dan menuju pemerintahan yang desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pemerintahan yang desentralisasi ini erat kaitannya dengan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan maupun masyarakat setempat. Diurnya otonomi daerah melalui undang-undang dan pemerintahan yang desentralisasi diharapkan pemerintah khususnya pemerintah daerah mampu dalam mengatur daerahnya dengan baik, memberikan kesempatan bagi daerah untuk menggali peluang/potensi lokal guna meningkatkan kemandirian daerah. Berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintah daerah yang terpercaya, jujur, terbuka serta bertanggungjawab merupakan asas yang harus dijunjung tinggi untuk memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik diharapkan meningkatkan kualitas pelayanan khususnya pelayanan publik.

Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat menarik pihak swasta untuk membuka usaha di daerah. Apabila hal ini terjadi upaya pemerintah dalam mendapatkan investasi guna menggali potensi lokal demi kemandirian daerah akan terwujud. Usaha untuk mendapatkan semua itu pemerintah harus berani mengambil tindakan seperti memberikan alokasi belanja.

Belanja daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia mengungkapkan bahwa pemerintah daerah memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa permintaan pelayanan publik antar daerah tidaklah sama. Untuk mengatasi perbedaan-perbedaan dalam pelayanan publik tersebut sudah seharusnya ada pendelegasian tanggungjawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Provinsi Jawa Timur memiliki 9 kota dan 29 kabupaten yang mana setiap masing-masing daerahnya memiliki potensi untuk mencapai kemandirian daerah. Provinsi Jawa Timur mendapatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang cukup tinggi dan meningkat setiap tahunnya. Berikut merupakan data jumlah belanja Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2016.

**Tabel 1.1**  
**Data Jumlah Belanja Pemerintah Daerah**  
**di Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja</b>
2011	Rp 7.774.107.000.000,-
2012	Rp 10.982.257.000.000,-
2013	Rp 12.670.706.000.000,-
2014	Rp 12.708.930.000.000,-
2015	Rp 22.946.307.569.746,-
2016	Rp 23.050.802.946.617,-

(Sumber : <http://www.djpk.depkeu.go.id>, data diolah)

Dilihat dari tabel 1.1 belanja di Provinsi Jawa Timur cukup tinggi dan meningkat setiap tahunnya. Belanja daerah yang meningkat dapat disebabkan oleh beberapa faktor misalnya, dari sisi aspek ekonomi tumbuhnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan meningkatnya jumlah penduduk menjadi suatu alasan yang menyebabkan belanja daerah semakin meningkat.

Belanja daerah digunakan dan dimaksimalkan untuk menunjang pembangunan di daerah tersebut demi meningkatkan pelayanan publik. Akan tetapi, kemampuan daerah atas sumber pendanaan tidaklah sama dalam hal mencukupi kebutuhan belanja daerahnya. Hal itu juga akan mendatangkan masalah baru bagi daerah, dikarenakan kesiapan tiap daerah untuk mewujudkan kemandirian daerah khususnya untuk hal finansial tidaklah sama.

Mewujudkan kemandirian finansial daerah salah satunya melalui desentralisasi fiskal. Penyerahan wewenang kebijakan fiskal kepada daerah

pada salah satu sisi memberikan keleluasaan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengatur fiskal daerahnya sendiri tetapi disisi lain juga mendatangkan masalah tersendiri yaitu tingkat kesiapan fiskal daerah belum tentu sama. Menurut Masdjojo dan Sukartono (2009), desentralisasi fiskal membawa konsekuensi semakin meningkatnya transfer Dana Perimbangan (DP) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pemerintah pusat mentransfer dana yang bersumber dari APBN berupa DP yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK yang kemudian dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah guna meningkatkan pendapatan daerah dan kemandirian daerah. Diharapkan pada periode mendatang pemerintah daerah tidak selalu tergantung pada dana transfer. Kebijakan penggunaan atas dana perimbangan diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat diharapkan digunakan untuk membiayai operasi sehari-hari yang oleh pemerintah daerah dilaporkan melalui perhitungan APBD. Tujuan dana transfer yaitu untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan meningkatkan mutu pelayanan publik. Berikut merupakan data jumlah Dana Perimbangan yang berupa DBH, DAU dan DAK Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2016.

**Tabel 1.2**  
**Data Jumlah DP (DBH, DAU dan DAK) Pemerintah Daerah di**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016.**

Tahun	DP		
	DBH	DAU	DAK
2011	Rp 969.046.000.000,-	Rp 1.347.502.000.000,-	Rp 55.031.000.000,-
2012	Rp 1.186.342.000.000,-	Rp 1.491.561.000.000,-	Rp 53.490.000.000,-
2013	Rp 790.764.000.000,-	Rp 1.632.648.000.000,-	Rp 85.644.000.000,-
2014	Rp 1.123.170.000.000,-	Rp 1.866.548.000.000,-	Rp 101.876.000.000,-
2015	Rp 1.462.318.221.152,-	Rp 1.587.261.707.000,-	Rp 66.039.190.000,-
2016	Rp 1.847.551.635.000,-	Rp 1.672.878.372.000,-	Rp 150.731.780.000,-

(Sumber : <http://www.djpk.depkeu.go.id>, data diolah)

Dilihat dari tabel 1.2 jumlah DP yang meliputi DBH, DAU, dan DAK di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2011-2016 meningkat setiap tahunnya. Dana yang berasal dari pemerintah pusat ini diberikan kepada pemerintah daerah untuk membantu mendanai kebutuhan di pemerintah daerah. Tingginya belanja daerah terhadap pendanaan yang bersumber dari dana perimbangan menunjukkan adanya ketergantungan keuangan daerah kepada pemerintah pusat. Tingginya ketergantungan belanja daerah terhadap pendanaan yang bersumber dari dana perimbangan menunjukkan tingginya ketergantungan keuangan daerah terhadap pendanaan pemerintah pusat (Sasana, 2011).

Pada kenyataannya tingkat kemandirian daerah justru berkurang dengan adanya dana transfer. Pemerintah daerah bergantung kepada DAU untuk membiayai belanja daerahnya. Apabila DAU meningkat akan

mendorong pemerintah daerah melakukan belanja daerah yang semakin besar pula. Menurut penelitian Adi dalam Sasana (2011), pemerintah daerah terindikasi kurang serius dalam mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki, dengan lebih mengandalkan penerimaan DAU yang bersifat hibah.

Meningkatkan kemandirian daerah yang sesungguhnya yaitu memiliki kemandirian dalam hal finansial atau keuangan. Daerah yang memiliki kemandirian dalam hal finansial atau mampu mengolah daerahnya untuk mendapatkan keuntungan berupa finansial, dapat disimpulkan daerah tersebut siap dan mampu untuk membiayai kebutuhan daerahnya sendiri. Kemandirian finansial ini memiliki sumber utama dari penerimaan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD merupakan hal yang penting bagi daerah karena merupakan cerminan kemandirian dan kemampuan daerah dalam hal finansial. Kemandirian dan kemampuan daerah ini dapat menggambarkan kemampuan membiayai kegiatan maupun belanja yang dilaksanakan di daerah tersebut. Semakin tingginya PAD maka semakin berkurangnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Berikut merupakan data jumlah PAD dan Dana Perimbangan Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2016.

**Tabel 1.3**  
**Data Jumlah PAD Pemerintah Daerah**  
**di Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016**

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>
2011	Rp 8.898.617.000.000,-
2012	Rp 9.584.082.000.000,-
2013	Rp 11.579.341.000.000,-
2014	Rp 14.442.217.000.000,-
2015	Rp 15.402.647.674.503,-
2016	Rp 15.245.241.800.213,-

(Sumber : <http://www.djpk.depkeu.go.id>, data diolah)

Dapat dilihat pada tabel 1.3 PAD Provinsi Jawa Timur cukup tinggi dan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dimulai dari tahun 2011 mempunyai PAD senilai Rp 8.898.617.000.000,- hingga di tahun 2015 mempunyai PAD senilai Rp 15.402.647.674.503,-. Hal ini menunjukkan kemandirian di setiap daerah kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur apabila disatukan akan menyumbang peningkatan PAD pada Provinsi Jawa Timur.

Selain PAD dan dana perimbangan yang merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya untuk meningkatkan anggaran belanja modal. Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 SiLPA merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dengan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBN/APBD. Apabila SiLPA menunjukkan angka yang positif hal ini menunjukkan bahwa

pembiayaan netto sudah dapat menutup defisit anggaran yang terjadi. Berikut ini merupakan SiLPA Pemerintahan Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016.

**Tabel 1.4**  
**Data Jumlah SiLPA Pemerintah Daerah**  
**di Provinsi Jawa Timur Tahun 2011 -2016**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah SiLPA</b>
2011	Rp 1.223.913.000.000,-
2012	Rp 1.153.509.000.000,-
2013	Rp 1.846.787.000.000,-
2014	Rp 2.450.199.381.449,-
2015	Rp 1.846.787.000.000,-
2016	Rp 1.095.998.933.738,-

(Sumber : <http://www.djpk.depkeu.go.id>, data diolah)

Dapat dilihat pada tabel 1.4 jumlah SiLPA Pemerintah di Provinsi Jawa Timur menunjukkan angka yang cukup tinggi. Angka tersebut didapatkan dari sisa perhitungan anggaran pada tahun sebelumnya. Sisa anggaran ini apabila menganggur dapat digunakan/dialokasikan untuk belanja supaya mendapatkan nilai tambah atas penggunaan dana demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Alokasi pada daerah daerah khususnya di negara berkembang umumnya dialokasikan untuk belanja namun terkadang kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan PAD. Hal tersebut menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap penerimaan dana transfer dari pemerintah pusat tinggi untuk kegiatan belanja. Ketika respon belanja daerah



lebih tinggi terhadap dana transfernya daripada pendapatannya, disebut *flypaper effect*. *Flypaper Effect* merupakan kondisi ketika respon belanja oleh Pemerintah Daerah lebih banyak berasal dari transfer/grants atau spesifiknya berasal dari dana transfer tidak bersyarat atau bersifat umum. Transfer tidak bersyarat di proksikan melalui DAU yang ditentukan berdasarkan celah fiskal daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Apriliawati (2016) dengan menggunakan variabel bebas PAD dan DAU, belanja daerah sebagai variabel terikat dengan sampel penelitian pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian menunjukkan PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur serta terjadi *flypaper effect*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada perluasan pada dana perimbangan dan SiLPA sebagai variabel bebas dengan periode penelitian pada tahun 2015-2016. Alasan perluasan pada dana perimbangan ini dikarenakan sumber dari dana perimbangan dapat ditelusuri melalui DBH, DAU dan DAK akan lebih luas apabila dilihat dari ketiganya.

Alasan penambahan variabel SiLPA ini dikarenakan SiLPA merupakan dana sisa anggaran di tahun sebelumnya, apabila menganggur dan tidak dimanfaatkan demi kepentingan menggali potensi daerah akan merugikan bagi daerah tersebut. Analisis *flypaper* merupakan analisis mengenai keadaan sumber dana untuk belanja daerah. Analisis ini digunakan untuk menilai kemandirian daerah terhadap sumber dana belanja daerahnya. Apabila PAD lebih besar menyumbang sumber dana belanja daerah daripada

dana perimbangan maka tidak ada indikasi terjadinya *flypaper effect* begitupula sebaliknya, melalui analisis tersebut dapat menggambarkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Sampel yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dikarenakan area lokal Kabupaten/Kota di Jawa Timur masih dapat digali dan memadai apabila dikelola dan dimanfaatkan dengan baik. Selain itu Provinsi Jawa Timur memiliki Kabupaten/Kota terbanyak dibanding area lain yaitu sebanyak 38, selain itu trend PAD yang kian meningkat setiap periodenya (<http://www.djpk.depkeu.go.id>).

Berdasarkan uraian yang telah diuraikan peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai hal-hal yang mempengaruhi belanja daerah beserta analisis *flypaper*. Untuk itu penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Belanja Daerah serta Analisis *Flypaper Effect*” Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur.**

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan peneliti sebelumnya maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah DBH berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
4. Apakah DAK berpengaruh terhadap Belanja Daerah?

5. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
6. Apakah terjadi indikasi adanya *flypaper effect*?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini digunakan peneliti untuk menggambarkan hasil yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh DBH terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh DAK terhadap Belanja Daerah.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh SiLPA terhadap Belanja Daerah.
6. Untuk menganalisis kemungkinan terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan menunjang teori khususnya di bidang Akuntansi Sektor Publik. Mengetahui dan menguji

secara empiris mengenai pengaruh PAD, DBH, DAU, DAK dan SiLPA terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini dapat menjadi acuan tambahan bagi Pemerintah Daerah untuk kebijakan pengambilan keputusan mengenai Belanja Daerah.

### **b. Bagi Mahasiswa**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan penelitian selanjutnya dan dapat memberikan informasi serta bahasan bagi peneliti selanjutnya mengenai Belanja Daerah.